



Program Evropské Unie Transition Facility (přechodový nástroj) pro Českou republiku





Ministerstvo financí

Zavádění systému partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem v ČR

CZ 05.02.04

"Hodnota za peníze – případová studie"

Datum vydání: 19. 6. 2009

	
	Tato zakázka je realizována společností PPP Centrum, a. s.

Obsah

Úvod	3
Část 1: Posouzení kvalitativních aspektů hodnoty za peníze	4
1 Fáze I.: Identifikace projektu	5
2 Fáze II.: Posouzení proveditelnosti	10
3 Fáze III.: Výběr soukromého partnera	15
Část 2: Kvalitativní hodnocení projektu (předpokladů dosažení hodnoty za peníze)...	17
Fáze I.: Identifikace projektu	18
Fáze II.: Posouzení proveditelnosti	23
Fáze III.: Výběr soukromého partnera	26
Kontakt	28

Úvod

Tato případová studie je přílohou metodiky „Hodnota za peníze“ vydané Ministerstvem financí. Cílem tohoto textu je **ilustrovat možný způsob, jak postupovat při posuzování hodnoty za peníze u projektu PPP**. Postupy použité v této případové studii **nejsou závazné**.

V případové studii je použit **hypotetický projekt výstavby administrativní budovy** ve městě „Spořmany“. Jedná se **o příklad, který svým obsahem navazuje na případovou studii zveřejněnou v metodice Ministerstva financí „Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“**, ve které je detailně rozepsáno posouzení finanční hodnoty za peníze. Všechny metodiky Ministerstva financí jsou publikované a dostupné ke stažení na webových stránkách Ministerstva financí a PPP Centra (www.mfcr.cz a www.pppcentrum.cz).

Případová studie ilustruje posuzování hodnoty za peníze ve třech základních fázích přípravy projektu – ve fázi Identifikace projektu, Posouzení proveditelnosti, Výběr soukromého partnera.

Pro vyšší přehlednost je text rozdělen do dvou částí, které se věnují **1) posouzení kvalitativních aspektů hodnoty za peníze a 2) kvalitativnímu zhodnocení životaschopnosti, vhodnosti a dosažitelnosti projektu formou PPP pomocí kontrolních otázek**.

Část 1: Posouzení kvalitativních aspektů hodnoty za peníze

1 Fáze I.: Identifikace projektu

Popis situace: Krajské město Spořmаны uvažuje o realizaci několika projektů formou PPP a chce vytipovat pro toto zadání ten nejvhodnější projekt. Město jako zadavatel projektu má následující parametry:

- počet obyvatel: 150 tisíc;
- rozpočet: 2 mld. Kč ročně;
- volné prostředky na kapitálové investice: 500 mil. Kč ročně;
- limit dostupnosti projektu: 300 mil. Kč ročně.

Zadavatel disponuje dostatečnými odbornými kapacitami k řízení procesu přípravy PPP projektu, případně finančními prostředky zajistit tuto expertizu externě.

Z pohledu posuzování hodnoty za peníze ve fázi identifikace projektu zadavatel nejprve **vybere z několika projektů ten, který má nejvyšší předpoklady dosáhnout formou PPP hodnoty za peníze**. Tento výběr provede pomocí **základních kritérií**, která se týkají rozpočtových dopadů, přenosu rizik, definovatelnosti výstupů projektu, souladu s prioritami vládního prohlášení, dlouhodobosti a konkurenční soutěže.

Poté, co zadavatel takto vybral vhodný projekt, má možnost hned přistoupit k vypracování koncesního projektu, který ověří výhodnost realizace formou PPP (kvantitativní (finanční) i kvalitativní aspekty hodnoty ze peníze). Pokud si však není jistý, zda je účelné vynaložit značné náklady na vypracování analýzy v koncesním projektu, může nejprve zpracovat jednoduché finanční posouzení projektu ve formě „Strategického záměru projektu“ a zjistit velmi předběžnou finanční „hodnotu za peníze“. Tento záměr představuje určitý mezikrok mezi prostou identifikací projektu a pokročilými formami analýz obsažených v koncesním projektu.

1.1 Výběr projektu

Zadavatel – město Spořmаны, má možnost vybrat k realizaci formou PPP z několika projektů. V následujícím textu jsou uvedeny čtyři příklady projektů a jejich základní charakteristiky. Na základě těchto údajů a pomocných otázek (výčet otázek není taxativní, detailní hodnocení projektu je pro přehlednost uvedeno až v druhé části metodiky) by měl být zadavatel schopen předběžně rozhodnout o tom, zda projekt má perspektivu přinášet hodnotu za peníze či nikoli.

Projekt A

Návrh, výstavba, financování a provoz administrativní budovy městského úřadu. Celkové odhadované investiční výdaje jsou cca 1,5 mld. Kč. Smlouva bude uzavřena na dobu 17 let. Městský úřad bude využívat 70% plochy budovy, 30% bude pronajímáno třetím osobám. Uvažuje se platba za dostupnost, která bude pravděpodobně přesahovat 150 mil. Kč.

- Existují předpoklady, že budoucí požadavky na rozpočtové výdaje veřejného zadavatele plynoucí z dlouhodobých závazků projektu budou pokryty z budoucích dostupných zdrojů zadavatele? Tzn. je projekt pro zadavatele dostupný? (pravděpodobně ANO);
- Existují předpoklady pro přenos rizik na stranu soukromého sektoru? (ANO, soukromý partner může nést riziko výstavby a dostupnosti);

-
- Lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné o objektivně měřitelné? (ANO);
 - Je projekt dlouhodobou prioritou zadavatele a je potřeba jeho realizace odůvodněná? (ANO);
 - Bude pro poskytování služby vhodný dlouhodobý smluvní vztah? (ANO);
 - Lze přiměřeně předvídat poptávku po službě po dobu životnosti zakázky? (ANO);
 - Je pravděpodobné, že je na trhu dostatečný zájem a schopnosti, které vyvolají dobrou konkurenční reakci? (ANO);
 - Existují regulační či zákonná omezení, která vyžadují poskytování služeb přímo od veřejného zadavatele nebo tvoří jinou významnou překážku PPP projektu? (NE).

Jedná se o typický PPP projekt v osvědčeném sektoru, který má předpoklady dosáhnout hodnoty za peníze, a je proto možné jej doporučit pro realizaci formou PPP.

Projekt B

Zabezpečení a údržba technologického vybavení (IT, telekomunikační systémy, kamerový systém, ...) pro budovu městského soudu. Předpokládaný příjem koncesionáře cca 200 mil. Kč. Smlouva se uvažuje na 20 let a platební mechanismus bude založený na platbě za dostupnost, která nepřesáhne 300 mil. Kč, což představuje limit dostupnosti projektu.

- Existují předpoklady, že budoucí požadavky na rozpočtové výdaje veřejného zadavatele plynoucí z dlouhodobých závazků projektu budou pokryty z budoucích dostupných zdrojů zadavatele? Tzn. je projekt pro zadavatele dostupný? (ANO);
- Existují předpoklady pro přenos rizik na stranu soukromého sektoru? (ANO);
- Lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné o objektivně měřitelné? (Může být problém);
- Je projekt dlouhodobou prioritou zadavatele a je potřeba jeho realizace odůvodněná? (ANO);
- Bude pro poskytování služby vhodný dlouhodobý smluvní vztah? (NE);
- Lze přiměřeně předvídat poptávku po službě po dobu životnosti zakázky? (NE);
- Je pravděpodobné, že na trhu je dostatečný zájem a schopnosti, které vyvolají dobrou konkurenční reakci? (ANO);
- Existují regulační či zákonná omezení, která vyžadují poskytování služeb přímo od veřejného zadavatele nebo tvoří jinou významnou překážku PPP projektu? (NE).

Vzhledem k tomu, že IT projekty vyžadují flexibilitu z důvodu neustálých změn v tomto sektoru, které se týkají nejen použitých technologií, ale i cen za tyto technologie, není vhodné tento projekt realizovat formou PPP, která je vhodná pro dlouhodobé projekty. Pokud by se zadavatel rozhodl tento projekt realizovat formou PPP, tak by bylo vhodné zvolit podstatně kratší dobu.

Projekt C

Výstavba, provoz a údržba fotbalového stadionu využitelného i pro kulturní akce pro cca 30 tis. diváků. Odhadované investiční náklady jsou 3 mld. Kč. Fotbalový klub města nyní vede žebříček druhé ligy. Očekává se, že investice se soukromému provozovateli vrátí v podobě kombinace uživatelských poplatků a platby za dostupnost, jejíž výše by se pravděpodobně pohybovala kolem 300 mil. Kč. Doba, na kterou má být smlouva uzavřena, je 20 let.

-
- Existují předpoklady, že budoucí požadavky na rozpočtové výdaje veřejného zadavatele plynoucí z dlouhodobých závazků projektu budou pokryty z budoucích dostupných zdrojů zadavatele? Tzn. je projekt pro zadavatele dostupný? (pravděpodobně NE);
 - Existují předpoklady pro přenos rizik na stranu soukromého sektoru? (ANO);
 - Lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné o objektivně měřitelné? (ANO);
 - Je projekt dlouhodobou prioritou zadavatele a je potřeba jeho realizace odůvodněná? (může být zpochybněno);
 - Bude pro poskytování služby vhodný dlouhodobý smluvní vztah? (ANO);
 - Lze přiměřeně předvídat poptávku po službě po dobu životnosti zakázky? (NE);
 - Je pravděpodobné, že na trhu je dostatečný zájem a schopnosti, které vyvolají dobrou konkurenční reakci? (nelze nyní posoudit);
 - Existují regulační či zákonná omezení, která vyžadují poskytování služeb přímo od veřejného zadavatele nebo tvoří jinou významnou překážku PPP projektu? (NE).

Tento projekt je typově vhodný pro realizaci formou PPP, nicméně problematickým místem je zde riziko poptávky, které je vysoké, a předpoklad, že toto riziko ponese soukromý partner. Vzhledem k tomu, že nelze dobře předvídat dlouhodobý zájem o poskytovanou službu, lze předpokládat, že soukromí uchazeči budou vyžadovat, aby riziko poptávky kompletně nesl zadavatel a hradil platbu za dostupnost. Je tak nutné zvážit otázku, zda by si město mohlo tento projekt dovolit (odhadem se platba za dostupnost bude pohybovat ve výši přes 300 mil. Kč).

Projekt D

Výstavba mostu s výběrem mýta přes místní řeku, přes kterou vede ve městě pouze jediný další most. Most bude sloužit nejen k silniční dopravě, ale i chodcům a cyklistům. Odhadované investiční náklady jsou 200 mil. Kč. Předpokládaná doba trvání smlouvy je 15 let, platební mechanismus je založen na výběru úhrad od uživatelů.

- Existují předpoklady, že budoucí požadavky na rozpočtové výdaje veřejného zadavatele plynoucí z dlouhodobých závazků projektu budou pokryty z budoucích dostupných zdrojů zadavatele? Tzn. je projekt pro zadavatele dostupný? (ANO);
- Existují předpoklady pro přenos rizik na stranu soukromého sektoru? (ANO);
- Lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné o objektivně měřitelné? (ANO);
- Je projekt dlouhodobou prioritou zadavatele a je potřeba jeho realizace odůvodněná? (ANO);
- Bude pro poskytování služby vhodný dlouhodobý smluvní vztah? (ANO);
- Lze přiměřeně předvídat poptávku po službě po dobu životnosti zakázky? (ANO. A to i přesto, že je ve městě další most. Existující most sice není zpoplatněný, je ovšem jediný a kapacitně naprosto nedostačující. Z tohoto důvodu lze předpokládat poptávku i po druhém, zpoplatněném mostu. Při odhadu poptávky je nicméně nutné postupovat konzervativně a je vhodné např. provést průzkum veřejného mínění. Pokud by expertní odhad naznačoval minimální poptávku či příliš vysoké riziko (nejistotu odhadu), měl by zadavatel zvážit jinou specifikaci projektu – např. platbu za dostupnost), neboť je pravděpodobné, že soukromí investoři nebudou ochotni toto riziko nést;
- Je pravděpodobné, že na trhu je dostatečný zájem a schopnosti, které vyvolají dobrou konkurenční reakci? (ANO);
- Existují regulační či zákonná omezení, která vyžadují poskytování služeb přímo od veřejného zadavatele nebo tvoří jinou významnou překážku PPP projektu? (NE).

Projekt je sice typově vhodný pro realizaci formou PPP, nicméně existují zákonná omezení (dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod má zadavatel právo vybírat úhradu za veřejnou službu od uživatelů, která má charakter poplatku, jen na základě zákona). Z toho vyplývá, že pokud platební mechanismus projektu bude založen na výběru úhrad od koncových uživatelů, nebude možné tento projekt realizovat. Nicméně při využití jiného platebního mechanismu (platby za dostupnost, platby za užívání) by byl tento projekt pravděpodobně vhodný pro realizaci formou PPP.

Jak je z tohoto zjednodušeného hodnocení patrné, nejlepší předpoklady pro realizaci formou PPP má **Projekt A: Výstavba a provoz administrativní budovy města Spořmany formou PPP, který je pro účely dalšího posouzení detailně popsán dále. Zadavatel tak postoupí do další etapy přípravy projektu, ve které na základě koncesního projektu porovná výhodnost realizace tohoto projektu formou PPP a klasické veřejné zakázky.**

1.2 Detailní popis vybraného projektu

Město Spořmаны je z důvodu nedostatečné kapacity a rovněž dosluhujícího stavu stávající administrativní budovy nuceno nechat vystavět novou budovu na zelené louce. Město si představuje službu komplexního zajištění realizace investiční výstavby nového administrativního objektu včetně jeho následného provozu. Celková délka projektu se odhaduje na 17 let. Životnost aktiva se předpokládá také cca 17 let.

Představitelům města se nabízejí dvě varianty pro realizaci služby dané specifikací jejího výstupu.

První variantou je tradiční vypsání série veřejných zakázek umožňujících realizaci projektu, na základě kterých zadavatel pověří jednotlivé vítěze výběrových řízení zpracováním návrhu objektu, technickým vyprojektováním a výstavbou administrativního objektu, za což je následně podle smlouvy jednorázově vyplatí. Dále zadavatel zpravidla provede výběrová řízení na zajištění správy jednotlivých funkčních oblastí objektu po stránce facility managementu (zvláště pro ostrahu, catering, odpadové hospodářství aj.). Administrativní budova zůstane ve vlastnictví města, které ji bude současně provozovat.

Druhou alternativou je realizace projektu formou PPP. Zadavatel vybere na základě výběrového řízení soukromého partnera (představovaného zpravidla konsorciem několika společností), který zabezpečí kompletní realizaci projektu. V této alternativě budou počáteční projektové a investiční náklady financovány soukromým partnerem. Fáze výstavby bude trvat 2 roky, infrastruktura je budována rovnou do vlastnictví města a během následujících 15 let bude zadavatel platit soukromému partnerovi platbu za dostupnost veřejné infrastruktury a služeb. Platba za dostupnost bude probíhat v pevných splátkách na základě dohodnutého kalendáře. Platba za dostupnost bude zahrnovat platbu soukromému partnerovi za pronájem budovy městskému úřadu a rovněž platbu za celkovou výstavbu budovy a její provoz. Jelikož městský úřad potřebuje ke svému provozu pouze 70% celkové plochy nového objektu, zbývající část bude pronajímána soukromým partnerem třetím osobám. Zadavatel v budoucnu plánuje personálně posílit úřad, a proto si již nyní vytváří určitou rezervní kapacitu.

Výdajové položky	Referenční hodnota (tis. Kč)
Příprava projektu	45 000
Poradenské služby (právní, finanční, technické)	10 000
Dokumentace pro výběrové řízení	3 600
Výběrové řízení a vyjednávání	4 200
Projektová dokumentace	80 000
Pozemky	45 000
Výstavba infrastruktury a budovy	900 000
Vybavení	450 000
Obnova majetku (roky 4, 8, 12)	90 000
Osobní náklady (ročně)	18 200
Energie (ročně)	3 600
Správní režie (ročně)	3 600
Opravy a údržba (ročně)	17 500
Příjmové položky	
Příjmy od třetích stran	5 000

2 Fáze II.: Posouzení proveditelnosti

Popis situace: Poté, co projekt prokázal předpoklady k dosažení hodnoty za peníze formou PPP, by měl zadavatel podle výše předpokládaného příjmu koncesionáře posoudit, zda má dle zákona č. 139/2006 Sb., o koncesním řízení a koncesních smlouvách (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, povinnost zpracovat koncesní projekt. V tomto konkrétním případě, kdy zadavatelem je krajské město se 150 tis. obyvateli, je zadavatel povinen zpracovat koncesní projekt za předpokladu, že předpokládaný příjem koncesionáře přesáhne 200 mil. Kč. Vzhledem k tomu, že v uvažovaném projektu jsou jen investiční náklady vyčísleny ve výši 900 mil. Kč, zadavatel sestavil projektový tým a zpracoval koncesní projekt.

Koncesní projekt obsahuje zejména:

- (i) Strategický kontext (identifikace objektivních potřeb zadavatele, stanovení cílů a výstupů projektu, analýza zájmových skupin atd.);
- (ii) analýzu variant řešení (popis možných způsobů zajištění potřeb zadavatele a doporučení nejvýhodnější varianty „tzv. preferované varianty“ – např. rekonstrukce, výstavba nové infrastruktury atd.);
- (iii) analýzu proveditelnosti preferované varianty (právní a technická due diligence, analýza účetních a daňových aspektů projektu, analýza rizik projektu, výsledky testování trhu);
- (iv) analýzu možností zadání služby (finanční analýza, která porovnává finanční náklady zadavatele na preferovanou variantu projektu realizovanou formou PPP oproti tradičnímu způsobu zadání, tzn. sekvencí veřejných zakázek) a
- (v) postup další implementace projektu (strategie výběru soukromého partnera, časový harmonogram apod.).

Na základě analýz provedených v koncesním projektu projektový tým došel k závěru, že pro zadavatele je výhodnější postupovat cestou PPP. Finanční hodnota za peníze zjištěná z finanční analýzy se pohybuje ve výši 10,9% ve prospěch varianty PPP. Koncesní projekt a finanční model byly vytvořeny v souladu s metodikami Ministerstva financí „Metodika vypracování koncesního projektu“ a „Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“.

Při posuzování hodnoty za peníze ve fázi Posouzení proveditelnosti klade zadavatel důraz na její finanční (kvantitativní) posouzení pomocí porovnání dvou finančních modelů. Jedná se o model Komparátor veřejného sektoru (model PSC), který zachycuje finanční toky při realizaci projektu klasickým zadáním a modelu PPP, který modeluje finanční toky při realizaci projektu formou PPP. Sestavení těchto modelů v našem hypotetickém projektu se podrobně věnuje případová studie k Metodice hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP.

Zjednodušeně řečeno, finanční hodnota za peníze se získá porovnáním čisté současné hodnoty peněžních toků za celé období realizace projektu, které by musel zadavatel vynaložit v případě realizace projektu formou veřejné zakázky a v případě realizace projektu formou PPP. Procentní rozdíl mezi těmito dvěma hodnotami se v praxi označuje jako finanční hodnota za peníze.

Posouzení kvalitativních aspektů hodnoty za peníze by měla být věnována **pozornost** především u projektů, **kde finanční posouzení obou variant neposkytne přesvědčivý výsledek o výhodnosti PPP**, a zadavatel tak není schopen rozhodnout, která varianta je pro něj výhodnější. Tato skutečnost nastává především v případech, kdy se vypočtená hodnota za peníze pohybuje na úrovni statistické chyby (tzn. např. PPP je finančně výhodnější o méně než 3%). V našem hypotetickém projektu administrativní budovy to tak není – vypočtená hodnota za peníze je 10,9% ve prospěch varianty PPP (tzn., že lze předpokládat, že realizace formou PPP bude oproti veřejné zakázce pro zadavatele levnější o 10,9%), nicméně ilustrováme si jeden z možných postupů posouzení kvalitativních aspektů hodnoty za peníze.

Krok 1)

Zadavatel si nejprve **stanoví kvalitativní kritéria**, která bude u obou variant zadání projektu hodnotit. Tato kritéria by měla být v souladu se strategií zadavatele a stanovenými cíli projektu.¹

V tomto projektu administrativní budovy si zadavatel zvolil následující kvalitativní kritéria:

- **proveditelnost projektu** – zadavatel hodnotí možnost realizovat projekt v plánovaném časovém horizontu, což v tomto konkrétním případě znamená do 3 let uvedení budovy do provozu;
- **možnost realizace dalších projektů** – zadavatel posoudí možnost realizace i dalších projektů města financovaných z jeho rozpočtu;
- **zájem trhu** – zadavatel hodnotí předpoklad zájmu trhu o realizaci projektu formou PPP a veřejnou zakázkou;
- **vliv na veřejný dluh** – hodnotí se, zda projekt zvýší zadlužení veřejného sektoru a bude tak mít vliv na dodržování Maastrichtských kritérií²;
- **možnost flexibility v poskytování služeb** – zadavatel hodnotí, zda zadání projektu umožní v budoucnu požadovanou možnost změn v poskytování služeb;
- **externality projektu** – zadavatel hodnotí externality, které realizace projektu formou PPP či veřejnou zakázkou přinese obyvatelům, městu, podnikatelům...

Zadavatel může zvolit jakákoli jiná kritéria, která jsou však v souladu s jeho cíli a zároveň již nebyla promítnuta do finančního modelu³ (např. náklady související se skutečností, že projekt může být realizován veřejnou zakázkou později než formou PPP kvůli nedostatku finančních zdrojů nebo kvalita služeb a účelový design – viz širší faktory str. 41 metodika Ministerstva financí Hodnota za peníze).

Krok 2)

Zadavatel přiřadí každému kritériu **relativní váhu** od nejvyšší po nejmenší podle toho, jak moc je splnění daného kritéria pro zadavatele důležité. Součet vah vždy musí dávat 100%.

¹ Kritéria by neměla být totožná jako u výběru preferované varianty projektu, neboť vybrané technické řešení již tato kritéria splnilo (naplnilo požadované cíle a výstupy projektu). Nyní se posuzují pouze způsoby zadání projektu.

² Každý stát, který usiluje o zavedení eura, musí splnit především soubor ekonomických ukazatelů neboli takzvaná Maastrichtská kritéria. Mezi kritéria týkající se přímo veřejných financí patří:

- schodek veřejných financí v zemi nesmí přesáhnout 3% hrubého domácího produktu (HDP);
- celkový veřejný dluh nesmí překročit 60% HDP;

³ Přestože to je obtížné, některé kvalitativní aspekty (externality) lze ocenit a promítnout do finančního modelu.

Tabulka 1: Procentní váhy

▪ Proveditelnost projektu	50%
▪ Možnost realizace dalších projektů	10%
▪ Zájem trhu	10%
▪ Vliv na veřejný dluh	10%
▪ Možnost flexibility v poskytování služeb	10%
▪ Externality projektu	10%

Krok 3)

Zadavatel **oboduje jednotlivé způsoby zadání**. Stejně jako je tomu u výběru preferované varianty technického řešení projektu (popsáno v rámci metodiky Ministerstva financí Metodika vypracování koncesního projektu), zadavatel může např. postupovat metodou:

- **russian-school scoring** – tedy „známkování“ 1–5, kde 5 znamená nejlepší a 1 nejhorší míru splnění požadavku nebo
- **one-eye-king** – kde nejlepší známka odpovídá počtu hodnocených variant (v tomto případě 2) a nejhorší varianta je pak hodnocena 1.
- **a dalšími⁴**.

Zadavatel by měl pro své kvalitativní hodnocení zvolit metodu, která nejlépe odpovídá jeho požadavkům. Metoda one-eye-king umožňuje snadné porovnání „lepší-horší“, nicméně již neodráží fakt, o kolik je daná varianta horší. Naproti tomu metoda russian-school scoring umožňuje stupnici hodnocení. Nevýhodou však může být jistá dávka subjektivity. Může se tedy stát, že dvě metody poskytnou různé výsledky, a je na zadavateli resp. jeho projektovém týmu se rozhodnout, která z metod lépe zohledňuje skutečnost.

Bodování projektu metodou **russian-school scoring**:

Tabulka 2: Russian-school scoring

Kritérium	Váha	Veřejná zakázka (VZ)	PPP	Výsledek pro VZ	Výsledek pro PPP
Proveditelnost projektu	50%	1	5	0,5	2,5
Možnost realizace dalších projektů	10%	2	5	0,2	0,5
Zájem trhu	10%	3	3	0,3	0,3
Vliv na veřejný dluh	10%	5	5	0,5	0,5
Možnost flexibility v poskytování služeb	10%	5	3	0,5	0,3
Externality projektu	10%	1	5	0,1	0,5
Součet				2,1	4,6

⁴ Tato studie se zabývá metodami hodnocení „russian-school scoring“ a „one-eye-king“, hodnotících metod však existuje mnohem více.

Bodování projektu **metodou one-eye-king:**

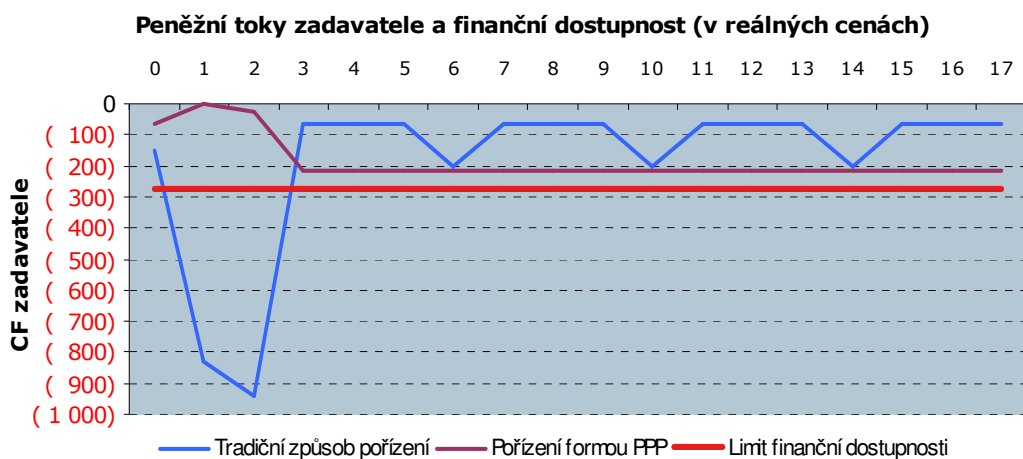
Tabulka 3: One-eye-king

Kritérium	Váha	Veřejná zakázka (VZ)	PPP	Výsledek pro VZ	Výsledek pro PPP
Proveditelnost projektu	50%	1	2	0,5	1
Možnost realizace dalších projektů	10%	1	2	0,1	0,2
Zájem trhu	10%	2	2	0,2	0,2
Vliv na veřejný dluh	10%	2	2	0,2	0,2
Možnost flexibility v poskytování služeb	10%	2	1	0,2	0,1
Externality projektu	10%	1	2	0,1	0,2
Součet				1,3	1,9

Zdůvodnění bodování v obou metodách:

Dostupnost projektu – v rámci tohoto kritéria byla bodována lépe varianta PPP, neboť projekt bude realizován do 3 let (příprava projektu 1 rok, výstavba potrvá 2 roky). Oproti tomu veřejná zakázka, která je v našem hypotetickém příkladě financovaná z rozpočtu města, není pro zadavatele v prvních letech dostupná a není možné ji realizovat dle plánu. Kapitálové výdaje v prvním a druhém roce dle kalkulace veřejné zakázky v modelu PSC dosahují výše 649 mil. Kč a 812 mil. Kč (viz str. 24 a 72 Metodiky hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP), a výrazně tak přesahují limit dostupnosti projektu, který je stanoven ve výši 300 mil. Kč.

Obrázek 1: Test dostupnosti projektu



Pozn: CF.....cash flow (finanční toky)

Zdroj: Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP

Možnost realizace dalších projektů – v rámci tohoto kritéria byla bodována lépe varianta PPP, neboť zadavatel má dostatek rozpočtových zdrojů na další plánované projekty (100 mil. Kč), zatímco při realizaci projektu veřejnou zakázkou, která by měla být financována z rozpočtových zdrojů, dočasně nikoli⁵.

Zájem trhu – obě varianty byly hodnoceny stejně. Testování trhu provedené během tvorby koncesního projektu prokázalo zájem potenciálních soukromých partnerů i financujících bank. Zájem o veřejné zakázky je v uvažovaném městě tradičně silný.

Vliv na veřejný dluh – obě varianty byly hodnoceny stejně. Financování veřejné zakázky se v tomto případě předpokládá z vlastních rozpočtových zdrojů, které neovlivní dluh, a PPP projekt splňuje pravidla stanovená Eurostatem pro klasifikaci PPP projektu do rozvahy soukromého partnera. Realizace PPP projektu tedy nebude ovlivňovat výši veřejného dluhu.

Možnost flexibility v poskytování služeb – lépe byla hodnocena varianta veřejné zakázky, která zadavateli poskytuje více možností ke změnám služeb. Vzhledem k tomu, že se nepředpokládají časté změny služby, byla varianta PPP v russian school scoring hodnocena známkou 3.

Externality projektu – lépe byla hodnocena varianta PPP, neboť existuje předpoklad, že soukromí uchazeči budou hledat další možnosti komerčních výnosů z infrastruktury (např. z doprovodných služeb, z nájmu dodatečných prostor), které budou mít kladný dopad na obyvatelstvo. Existuje tak vyšší prostor pro inovace a zvyšování kvality služeb.

Krok 4)

Zjištění výsledků

Postup realizace projektu formou PPP je na základě posouzení kvalitativních aspektů obou forem zadání pro zadavatele výhodnější. Obě bodovací metody jsou založeny na principu, že vyšší bodový zisk znamená „lepší“, takže varianta PPP, která získala při použití metody russian-school scoring 4,6 bodu a v rámci one-eye-king 1,9 bodu, je pro zadavatele dle zvolených kritérií výhodnější.

Pokud finanční zhodnocení i zhodnocení kvalitativních aspektů indikuje dosažení hodnoty za peníze, pokračuje zadavatel v zadání projektu touto formou, což je i případ našeho hypotetického projektu administrativní budovy.

V případě, že na základě finančního zhodnocení by nebylo možné rozhodnout, která z variant je jasně finančně výhodnější (finanční hodnota za peníze se pohybuje na úrovni statistické chyby – tzn. je např. nižší než 3%)⁶, měl by se zadavatel rozhodnout na základě posouzení kvalitativních aspektů projektu tak, jak je popsáno výše. Zadavatel pokračuje formou PPP pouze v případě, že na základě tohoto posouzení lze **řádně odůvodnit výhodnost** realizace projektu formou PPP – tedy dosažení hodnoty za peníze. Toto zdůvodnění hodnoty za peníze obsahuje koncesní projekt a zadavatel jej předkládá příslušnému orgánu, který na základě koncesního zákona koncesní projekt schvaluje (v našem případě zastupitelstvo města).

V ostatních případech zadavatel buď přehodnotí specifikaci formy PPP, nebo se vydá cestou veřejné zakázky.

⁵ Pro zjednodušení finančních modelů byl použit příklad financování veřejné zakázky z rozpočtu zadavatele, v praxi se obvykle využívá i financování pomocí bankovního úvěru, což ovlivní hodnocení tohoto kritéria.

⁶ Uspokojivou výši finanční hodnoty za peníze si stanovuje sám zadavatel s ohledem na parametry projektu.

3 Fáze III.: Výběr soukromého partnera

Popis situace: Po vypracování a schválení koncesního projektu zastupitelstvem kraje se zadavatel rozhodl postupovat při výběru soukromého partnera soutěžním dialogem. Připravil tedy dokumentaci soutěžního dialogu (včetně návrhu koncesní smlouvy) a veškerou podpůrnou dokumentaci požadovanou zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů (dále též ZVZ). Přihlásili se celkem 4 uchazeči, z nichž 3 splnili požadovaná kvalifikační kritéria. Během soutěžního dialogu se především jednalo o výši penalizací a možných kompenzací při předčasném ukončení smlouvy. Po ukončení dialogu byli všichni 3 uchazeči vyzváni k podání nabídek. Vítězná nabídka při porovnání s modelem PSC prokázala finanční hodnotu za peníze ve výši 8%.

Ve fázi výběru soukromého partnera při posouzení hodnoty za peníze zadavatel:

- 1) vzájemně **porovná jednotlivé nabídky** předložené uchazeči, vyhodnotí je pomocí hodnotících kritérií a **vybere vítěznou nabídku**,
- 2) **posoudí reálně dosaženou finanční hodnotu za peníze** prostřednictvím porovnání vítězné nabídky (v našem případě porovnání požadované výše platby za dostupnost s výstupy modelu Komparátoru veřejného sektoru⁷, případně vyhodnotí kvalitativní aspekty projektu podobně jako v předchozí fázi (především v případech, kdy je finanční hodnota za peníze menší než zadavatelem požadovaná minimální hodnota);

3.1 Posouzení kvalitativních aspektů hodnoty za peníze

Pro hodnocení nabídek zadavatel stanovuje hodnotící kritéria, která odpovídají cílům, kterých chce dosáhnout. V našem hypotetickém projektu administrativní budovy zadavatel postupoval soutěžním dialogem a rozhoduje ekonomicky výhodnější nabídka. Hodnotící kritéria byla stanovena následovně:

Hodnotící kritérium	váha		váha
Finanční kritéria	80%	▪ Požadovaná platba za dostupnost (celková suma za dobu trvání smlouvy)	70%
		▪ Robustnost navrhovaného plánu financování soukromého partnera (tzn. např. dostatečné cash flow pro dluhovou obsluhu)	10%
Stavebně technické	20%	▪ Design infrastruktury (koncepce architektonicko-urbanistického řešení)	10%

⁷ Přesněji zadavatel při finančním posouzení porovná čistou současnou hodnotu poplatků za celý životní cyklus projektu uváděnou v nabídce s čistou současnou hodnotou získanou z finančních toků zadavatele při realizaci projektu veřejnou zakázkou, která je modelována v rámci Komparátoru.

řešení		▪ Dispozičně-provozní řešení objektu	5%
		▪ Organizace výstavby - časový harmonogram	5%

Zadavatel tedy z 80% klade důraz na finanční kritéria, zejména na celkovou sumu požadovaného finančního plnění pro soukromého partnera (platba za dostupnost). Další kritéria se týkají kvalitativních faktorů, jako je design infrastruktury, jeho dispoziční řešení a časový harmonogram výstavby. Dle těchto kritérií vyhodnotila hodnotící komise vítěznou nabídku.

Poté, co zadavatel vybral tuto nabídku, ověří reálně dosaženou hodnotu za peníze. To znamená, že z finančního hlediska porovná celkové finanční plnění požadované od uchazeče uvedené v nabídce s celkovým plněním modelovaným v Komparátoru veřejného sektoru (modelu PSC). V případě, že zjištěná kvantitativní hodnota za peníze je nízká, zadavatel obdobně jako v předchozí fázi provede zhodnocení kvalitativních aspektů PPP u tohoto projektu. Použije při tom stejná kritéria, která si stanovil při posouzení kvalitativních aspektů v rámci koncesního projektu. Podkladem pro zhodnocení realizace projektu formou PPP je již reálná nabídka.

V případě, že u vítězné nabídky není prokázána hodnota ze peníze (ani finanční, ani při posouzení kvalitativních aspektů), zadavatel zváží, zda projekt zadat v této podobě či zrušit výběrové řízení.

V našem případě vyšla finanční hodnota za peníze při porovnání výsledné nabídky s modelem PSC 8% oproti tradičnímu způsobu zadání. Zadavatel proto uzavřel s vítězným uchazečem smlouvu.

Část 2:
Kvalitativní hodnocení
projektu (předpokladů
dosažení hodnoty za peníze)

Fáze I.: Identifikace projektu

V předchozí části metodiky jsme se zabývali výběrem vhodných projektů. V této části je uveden delší výčet pomocných otázek, které mají odhalit potenciál projektu pro jeho realizaci formou PPP. Pro ukázkou je uvedeno detailní zhodnocení vybraného projektu.

Obdobné zhodnocení realizovatelnosti projektu formou PPP je prováděno během všech tří fází posuzování hodnoty za peníze. Odpovědi na pomocné otázky napomohou zadavateli zjistit, zda je projekt stále životaschopný, vhodný a dosažitelný formou PPP, a má tedy naději dosáhnout avizované hodnoty za peníze.

Rozpočtový dopad

- Existuje předpoklad, že může být financování projektu zajištěno především úhradami od konečných uživatelů, z veřejných zdrojů a nebo kombinací obou způsobů?

ANO – jedná se o administrativní budovu, jejíž financování bude zajištěno jak z plateb za dostupnost hrazených zadavatelem soukromému partnerovi, tak i z příjmů z pronájmu části budovy.

- Existují předpoklady, že budou budoucí požadavky na rozpočtové výdaje veřejného sektoru (zadavatele) plynout z dlouhodobých závazků projektu pokryty z budoucích dostupných zdrojů zadavatele?

ANO – dle výhledu rozpočtových možností lze předpokládat, že pro zadavatele bude projekt finančně dostupný. Limit dostupnosti projektu činí 300 mil. Kč ročně. Očekávaná platba za dostupnost bude nicméně přesněji spočtena až v rámci koncesního projektu.

- Existuje možnost komerčního využití infrastruktury, které by snížilo požadované úhrady od zadavatele?

ANO – předpokládá se, že 30% infrastruktury bude dále pronajímáno třetím osobám. Soukromý partner může infrastrukturu využít k dalším komerčním aktivitám.

- Jedná se o investičně náročný projekt?

ANO – investiční náklady na tento projekt činí 1,5 mld. Kč. Do této sumy jsou zahrnuty investice do pozemků, výstavby infrastruktury a vybavení. PPP projekty jsou náročné na přípravu (finančně i časově). Transakční náklady, které musí zadavatel při přípravě projektu vynaložit, jsou relativně fixní. Vynaložit tyto náklady se tak vyplatí pouze u větších projektů, kde transakční náklady nepřeváží přínosy z realizace projektu formou PPP. U investičně rozsáhlých akcí rovněž roste pravděpodobnost přilákání zkušených investorů s dostatečným know how a zvýšení konkurence při výběru soukromého partnera. Investičně náročné projekty se obecně pohybují ve stovkách milionů Kč, nicméně toto není nutná podmínka a rozhodně tak nejsou z realizace vyloučeny ani menší projekty.

Výstavba administrativní budovy pro městský úřad bude investičně náročným projektem, který bude financován primárně z veřejných zdrojů, které však budou v podobě platby za dostupnost rozloženy v čase. Soukromý partner rovněž bude mít příležitost využít příjmů od třetích stran, což může projekt alespoň částečně pro zadavatele „zlevnit“. Z hlediska hodnocení rozpočtového dopadu projektu je tedy možné konstatovat, že projekt je z tohoto pohledu možné doporučit k realizaci formou PPP. Uzavřením koncesní smlouvy nedojde ke zhoršení ekonomické situace zadavatele.

Přenos rizik

- Existují předpoklady pro přenos některých významných rizik na stranu soukromého sektoru?

ANO – podle počátečního odhadu a zadání projektu je možné přenést např. stavební riziko, riziko dostupnosti, údržby nebo financování a zároveň existují úspěšné projekty, kde byl takový přenos realizován.

- Je soukromý partner schopen řídit lépe a s nižšími náklady rizika, která byla popsána v rámci metodiky Ministerstva financí „Hodnota za peníze“, Tabulka 2: Rizika?

Tabulka 2: Rizika

- **Design:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost za design (návrh) infrastruktury s tím, že design bude vhodný pro požadovaný účel a soukromý partner obstará i veškeré zdroje a práce spojené s designem a výstavbou infrastruktury? (riziko projektové dokumentace,...)
- **Výstavba:** Může být na soukromého partnera přenesena kompletní odpovědnost za výstavbu infrastruktury a její uvedení do provozu? (stavební rizika, riziko překročení stavebních nákladů,...)
- **Financování:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost v souvislosti se zabezpečením a udržením financování aktiva a poskytované služby během doby platnosti smlouvy? (měnové a úrokové riziko,...)
- **Provoz:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost za stabilní zabezpečení kvality služeb v požadované úrovni? (riziko dostupnosti, riziko údržby,...)
- **Užití:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost za změnu nákladů spojenou s proměnlivostí poptávky? (riziko poptávky)
- **Legislativa:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost v souvislosti s vypořádáním následků spojených se změnou obecné legislativy, jako je např. změna minimální mzdy apod.? (legislativní riziko)
- **Zastarávání:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost za to, že technologie využívaná k poskytování služeb i samotný způsob poskytování služeb bude v souladu se současnými tržními standardy? (riziko technické nedostatečnosti,...)
- **Flexibilita a benchmarking:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost za zajištění skutečnosti, že požadované služby budou vždy poskytovány za tržně efektivní náklady? Tzn., soukromý partner bude provádět v určitých časových intervalech cenové testování trhu dodavatelů a dle výsledků případně nahradí stávající dodavatele novými, levnějšími. (riziko vstupů,...)
- **Zůstatková hodnota/přenechání:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost v souvislosti se zůstatkovou hodnotou infrastruktury při ukončení smlouvy? (riziko nízké zůstatkové hodnoty,...)

- **ANO – lze předpokládat a potvrzuje to i finanční model, že soukromý partner bude schopen většinu rizik uvedených v tabulce řídit efektivněji. Kromě rizika týkajícího se užití (poptávky) a rizika zůstatkové hodnoty bude projekt nastaven tak, aby všechna ostatní rizika uvedená v tabulce nesl soukromý partner. Diskuze k rozložení rizik s potenciálními soukromými partnery bude pravděpodobně vedena v rámci soutěžního dialogu.**

-
- Existují předpoklady k tomu, že by platební mechanismus PPP nebo ustanovení ve smlouvě podpořily a motivovaly soukromého partnera k důslednému řízení přenesených rizik?

ANO – vzhledem k tomu, že budou soukromému partnerovi poskytovány platby za dostupnost v celé výši pouze v případě, že bude služby dodávat včas a v dohodnuté kvalitě, bude to soukromého partnera motivovat k požadovanému výkonu. Vzhledem k tomu, že soukromému partnerovi bude za výstavbu a provoz infrastruktury zaplacen předem dohodnutá částka (suma plateb za dostupnost), je tak během celého životního cyklu motivován s touto sumou efektivně hospodařit.

- Je možné v rámci projektu sloučit návrh, výstavbu a provoz infrastruktury?

ANO – dle výše uvedené specifikace projektu bude soukromý partner odpovědný za návrh, výstavbu i provoz infrastruktury.

- Jsou součástí projektu významné provozní náklady a investice do údržby? Jsou tyto náklady přímo závislé na designu infrastruktury a použitých materiálech?

ANO – provozní náklady tvoří přes 30% celkových nákladů. S ohledem na to, že soukromý partner má možnost navrhnout design infrastruktury a zároveň tuto infrastrukturu provozovat, je motivován k navržení takového účelového designu, který by snížil provozní náklady. (Např. soukromý partner může použít speciální nátěr na budovu proti graffiti. Pokud by jej nepoužil, musel by pokaždé, když se objeví graffiti, obnovit nátěr na budově a vynaložit tak další finanční prostředky. V opačném případě ušetří.)

Důležitým rysem PPP projektu je identifikace a kvantifikace rizik a jejich následná alokace na toho partnera, který je dokáže lépe řídit. V tomto případě, je možné některá významná rizika převést na soukromého partnera, který je dokáže lépe řídit. Je tedy možné říci, že i z tohoto hlediska je projekt vhodný pro realizaci formou PPP.

Snadno definovatelné výstupy

- Lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné a objektivně měřitelné?

ANO – projekt výstavby, údržby a provozu administrativní budovy umožňuje zadavateli přesně specifikovat výstupy, které požaduje a které budou následně také objektivně měřitelné. (Definice poskytovaných služeb může obsahovat např. zajištění pravidelného úklidu kanceláří, chodeb a ostatních prostor 1x denně, zajištění stravování zaměstnanců v kantýně atd.).

- Mohou být poskytované služby hodnoceny ve srovnání s dohodnutým standardem?

ANO – poskytované služby lze porovnat dle výstupní specifikace s dodanými službami pomocí výkonnostních kritérií, kterými se poměruje kvalita a míra poskytované služby soukromým partnerem.

- Jedná se o osvědčený typ a obor pro řešení formou PPP? Existují obdobné projekty realizované formou PPP, které dosáhly hodnoty za peníze?

ANO – návrh, výstavba, financování a provoz infrastruktury s platbou za dostupnost patří mezi nejvyužívanější způsoby realizace projektů PPP. Příklady úspěšných projektů lze najít v zahraničí (např. budova Ministerstva financí v Nizozemí, kde byla dosažena finanční hodnota za peníze 15%).

- Existují regulační či zákonná omezení, která vyžadují poskytování služeb přímo od veřejného zadavatele?

NE – v tomto případě nebyla zjištěna žádná omezení vyžadující poskytování služeb přímo od veřejného sektoru. Administrativní budova může být vystavěna a spravována soukromým partnerem.

-
- Lze převést poskytování „měkkých služeb“ (např. úklid budovy) na soukromého partnera a existují předpoklady, že je bude zajišťovat efektivněji než veřejný zadavatel ve vlastní režii?

ANO – měkké služby by měly být dle specifikace projektu převedeny plně na soukromého partnera. Z realizace obdobných projektů vyplývá, že služby tohoto typu dokáže soukromý partner zajistit efektivněji než veřejný sektor.

Pokud má být projekt realizován formou PPP, mělo by být možné jasně definovat jeho výstupy, které by měly být zároveň měřitelné a realistické. V případě výstavby budovy městského úřadu je dle prvotních odhadů možné sestavit výstupní specifikaci a následně dodávané služby objektivně měřit a porovnávat s požadovanými výstupy. Neexistuje též žádné legislativní omezení, které by zabraňovalo soukromému partnerovi takovéto služby poskytovat. Projekt tedy splňuje další z požadavků, aby mohl být úspěšně realizován formou PPP.

Soulad s dlouhodobými strategiemi zadavatele

- Je projekt v souladu s dlouhodobými strategickými cíli zadavatele?

ANO – dlouhodobou strategií zadavatele je zlepšení služeb pro veřejnost v rámci jednání se samosprávnými úřady.

- Je projekt dlouhodobou prioritou zadavatele a je potřeba jeho realizace odůvodněná?

ANO – potřeba projektu je odůvodněná vzhledem k tomu, že nyní městský úřad sídlí v dosluhující budově s nedostatečnou kapacitou, a nemůže tak občanům poskytovat adekvátní služby.

Projekt je v souladu s dlouhodobou strategií a jeho realizace je tedy odůvodněná.

Dlouhodobost

- Je smlouva plánována na delší časové období? Bude pro poskytování služby vhodný dlouhodobý smluvní vztah?

ANO – smlouva je plánována na dobu 17 let. Městský úřad bude infrastrukturu využívat dlouhodobě, a proto je dlouhodobý vztah pro tento projekt vhodný.

- Je potřeba zabezpečení veřejné služby dlouhodobě předvídatelná a nepředpokládají se žádné podstatné změny?

ANO – jedná se o výstavbu městského úřadu, potřeba dlouhodobého zabezpečení veřejné služby je tedy dobře předvídatelná a nepředpokládají se žádné významné změny.

- Jaká je očekávaná životnost infrastruktury? Jaké jsou nevýhody dlouhodobé smlouvy?

Životnost infrastruktury je 17 let. Nevýhodami dlouhodobé smlouvy jsou menší flexibilita a možnost změn. Vzhledem k tomu, že se v budoucnu nepředpokládají žádné významné změny v poskytování služeb, je vhodné na tento projekt uzavřít dlouhodobou smlouvu.

- Je pravděpodobné, že po celou dobu životnosti zakázky bude dostatečná provozní flexibilita za přijatelných nákladů?

ANO – provozní flexibilita u tohoto projektu nemusí být vysoká, nicméně ve smlouvě bude upraven způsob, jak řešit drobné i zásadní změny.

- Lze přiměřeně předvídat poptávku po službě po dobu životnosti zakázky?

ANO – město plánuje využívat novou administrativní budovu po celých 17 let.

Projekt výstavby administrativní budovy a jejího následného provozu je plánovaný na dobu 17 let. Po celou dobu se předpokládá dostatečná poptávka po službě poskytované v rámci smlouvy. Vzhledem

k tomu, že se v průběhu projektu neočekávají významné změny, což jinak bývá problémem dlouhodobých smluv, je projekt z tohoto hlediska možné doporučit realizovat formou PPP.

Transparentnost a soutěž

- Je pravděpodobné, že na trhu je dostatečný zájem a schopnosti, které vyvolají dobrou konkurenční reakci?

ANO – předběžným průzkumem trhu se zjistilo, že existuje zájem potenciálních soukromých partnerů zapojit se do projektu.

- Naznačuje předběžné hodnocení, že by se mohly objevit inovace? Do jaké míry jsou rozsah, specifikace a fungování projektu pevně stanoveny nebo naopak otevřeny pro vyjednávání se soukromým sektorem?

ANO – pokud budou stanoveny pouze základní technické požadavky na budovu a pokud bude zpracování detailního technického řešení včetně designu ponecháno na uchazečích, pak je zde možnost, že by soukromý partner mohl přijít s inovativním a účelným řešením.

- Může zadavatel zabezpečit dostatečné odborné kapacity k řízení procesu přípravy projektu, výběru partnera a následnému monitorování plnění smlouvy?

ANO – zadavatel je schopen si vytvořit tým z vlastních personálních zdrojů a v případě potřeby má zdroje na to, aby si najal externí poradce.

- Mohou být tyto kapacity zajištěny v reálném časovém horizontu?

ANO – zadavatel bude schopen zajistit tyto kapacity v reálném časovém horizontu. Vlastní tým zadavatele je k dispozici prakticky okamžitě, v případě nadlimitní veřejné zakázky na výběr poradců pomocí otevřeného řízení je potřeba počítat s lhůtou kolem 5 měsíců.

- Je pravděpodobné, že přínosy PPP – například z hlediska řízení překročení nákladů / termínů a inovace – převáží náklady zadání tohoto projektu jako PPP?

ANO – lze to předpokládat, nicméně je nutné vyčíslit finanční hodnotu za peníze.

Dle předběžného průzkumu existuje na trhu dostatečný zájem o tento projekt. Lze tedy předpokládat, že se vytvoří dostatečná konkurence, která by soukromého partnera motivovala k inovativním řešením projektu. Zadavatel bude také schopen zajistit dostatečné kapacity na efektivní řízení přípravy projektu.

Fáze II.: Posouzení proveditelnosti

Ve fázi posouzení proveditelnosti má kromě dříve uvedeného posouzení kvalitativních aspektů hodnoty za peníze projektový tým možnost ověřit, zda pro projekt, který se určitým způsobem neustále vyvíjí, stále platí zhodnocení základních předpokladů pro jeho realizaci formou PPP. Jednotlivé „kontrolní“ otázky, lze obdobně jako v předcházející fázi rozdělit na otázky týkající se **životaschopnosti** projektu realizovaného formou PPP, **vhodnosti** jeho realizace tímto způsobem a jeho **dosazitelnosti**.

Otázky v této fázi jsou do značné míry podobné jako v té předcházející, jedná se o ověření, zda tyto předpoklady stále platí.

Životaschopnost

- Je plánována smlouva na delší časové období? Bude pro poskytování služby vhodný dlouhodobý smluvní vztah?

ANO – délka trvání projektu se předpokládá 17 let, v průběhu trvání se neočekávají významné změny týkající se vlastní budovy úřadu ani její správy, projekt je tedy vhodný pro dlouhodobý smluvní vztah.

- Lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné a objektivně měřitelné?

ANO – v případě výstavby a správy administrativní budovy lze detailně specifikovat výstupy, které zadavatel požaduje a jejichž dostupnost či kvalita bude měřitelná.

(Příklad specifikace výstupů: všechny prvky obvodového pláště budovy včetně střechy, komínů a okapů budou funkční, bezpečné a provozuschopné, budou zabezpečeny a chráněny proti povětrnostním vlivům tam, kde to bude zapotřebí, budou chráněny proti vlhkosti, budou udržovány čisté bez graffiti, v jednotlivých místnostech může být stanoveno rozmezí, ve kterém se musí pohybovat teplota vzduchu, hladina osvětlení, vlhkost, max. hladina hluku atd.)

- Lze převést poskytování „měkkých služeb“ na soukromého partnera a existují předpoklady, že je bude zajišťovat efektivněji než veřejný zadavatel ve vlastní režii?

ANO – měkké služby nejsou na rozdíl od „tvrdých služeb“ přímo spojené s infrastrukturou, ale jedná se například o služby typu úklid v budově a služba ostrahy. U projektu administrativní budovy je lze plně svěřit do rukou soukromého partnera.

- Může být objektivně a nezávisle hodnocena kvalita služeb?

ANO – kvalita a dostupnost služeb může být objektivně měřena (např. v kancelářích je zadavatelem požadovaná teplota mezi 22 – 24 °C. Pokud tomu tak není a není zjednaná náprava v dohodnutém čase (např. do 1 dne), bude soukromému partnerovi vyměřena penalizace dle dohodnutého platebního mechanismu.

- Je pravděpodobné, že po celou dobu životnosti zakázky bude dostatečná provozní flexibilita za přijatelných nákladů? (Vzhledem k tomu, že smlouvy jsou uzavírány na dobu i několika desítek let, mohou se požadavky na služby ze strany veřejného sektoru během této doby měnit. Některé změny jsou předvídatelné, ale některé nelze v době uzavírání smlouvy odhadnout. Smluvní mechanismus návrhu a hodnocení těchto změn musí být velice obsáhlý a musí brát v úvahu fakt, že na čím delší dobu je smlouva uzavřena, tím větší je pravděpodobnost změn.)

ANO – u tohoto typu projektů lze zajistit provozní flexibilitu prostřednictvím zapracování změnových mechanismů do smlouvy. Ve smlouvě se zpravidla

rozlišují drobné změny (např. změny označení budov), které jsou prováděny za předem dohodnuté jednotkové ceny (dohadují se každoročně jako cena za práci, cena za materiál, případně nákupní cena nebo max. marže soukromého partnera) a zásadní změny. Pokud kapitálové výdaje na financování zásadní změny ponese soukromý partner, měla by se navyšovat se hrazená platba za dostupnost. Pokud se obě strany nedohodnou na podmínkách provedení změny (problémovým místem často bývá cena), rozhodne se standardním postupem pro řešení sporů.

- Byla identifikována dlouhodobá spojitost mezi provozní flexibilitou a cenou projektu?
- **ANO – čím vyšší požadovaná flexibilita, tím vyšší náklady na projekt. Proto není vhodné zadávat formou PPP služby, které se v čase budou často významným způsobem měnit. Požadavky na administrativní budovu v našem hypotetickém případě budou v čase relativně stabilní. Do smlouvy bude zakomponováno ustanovení o provádění drobných změn.**
- Existují nějaké důvody, jako je například efektivnost, proč poskytovat služby přímo a ne prostřednictvím PPP?

NE – takovéto důvody nebyly ve finanční analýze v koncesním projektu zjištěny.

- Existují regulační nebo zákonná omezení, která vyžadují poskytování služeb přímo od veřejného zadavatele?

NE – ani právní due diligence provedená v rámci koncesního projektu nic takového neukázala. Administrativní budova může být vystavěna a spravována soukromým partnerem.

- Má soukromý sektor větší zkušenosti v poskytování uvažovaného typu služeb než sektor veřejný?

ANO – výstavba a správa budov patří mezi klasické projekty soukromého sektoru. Ve světě existuje řada již funkčních PPP projektů tohoto typu.

Vhodnost

- Existují předpoklady k tomu, že by platební mechanismus nebo ustanovení ve smlouvě podpořily a motivovaly soukromého partnera k důslednému řízení přenesených rizik?

ANO – za podmínky, že ve smlouvě bude ošetřen systém penalizací za nedostupnost či nekvalitní poskytování služby.

- Naznačuje předběžné hodnocení, že by se mohly objevit inovace? Do jaké míry jsou rozsah, specifikace a fungování projektu pevně stanoveny nebo naopak otevřeny pro vyjednávání se soukromým sektorem?

ANO – v rámci koncesního projektu byla provedena technická due diligence, která obsahuje základní technické požadavky na budovu (např. standardy definující mechanickou odolnost a stabilitu stavby, požární bezpečnost stavby, hygienu a ochranu zdraví apod.). Zpracování detailního technického řešení včetně designu bude ponecháno na uchazečích.

- Existují možnosti inovace v návrhu řešení nebo poskytování služeb?

ANO – v případě, že zadavatel ponechá zpracování detailního technického řešení na uchazečích. Zajišťování služeb je plně v kompetenci soukromého partnera, kontrolují se pouze výstupy, existuje zde tedy prostor pro inovace.

- Lze přiměřeně předvídat poptávku po službě po dobu životnosti zakázky?

ANO – město plánuje využívat novou administrativní budovu po celých 17 let.

-
- Pokud by došlo ze strany zadavatele ke změně požadavků, výše finančních prostředků nebo provozních podmínek, je možné udržet hodnotu za peníze projektu?

Na tuto otázku by měla odpovědět analýza citlivosti klíčových parametrů provedená ve finančním porovnání obou modelů.

- Je možné sloučit návrh, výstavbu a provoz projektu?

ANO – soukromý partner bude odpovědný za návrh, výstavbu i provoz (údržbu) projektu.

- Je zadavatel projektu přesvědčen, že PPP přinese dostatečné výhody, které převýší očekávanou vyšší cenu soukromého kapitálu?

ANO – toto potvrdil i finanční model, neboť porovnáním finančních toků mezi oběma variantami se ukázalo, že realizace formou PPP je pro zadavatele o 10,9% levnější než realizace klasickou veřejnou zakázkou (finanční hodnota za peníze je 10,9%).

- Je pravděpodobné, že přínosy PPP – například z hlediska řízení překročení nákladů / termínů a inovace – převáží náklady zadání tohoto projektu jako PPP?

ANO – dosažená hodnota za peníze převyšuje vynaložené náklady na přípravu projektu, které se pohybují ve výši cca 2% z celkové hodnoty projektu.

Dosažitelnost

- Je prokazatelné, že je soukromý sektor způsobilý dodat požadovaný výstup?

ANO – v rámci koncesního projektu bylo provedeno testování trhu (stavebních společností i financujících institucí), které indikuje, že banky akceptují nastavenou finanční strukturu projektu (tj. zejména platební mechanismus a rozložení rizik v projektu) a jsou ochotny poskytnout úvěr soukromým uchazečům na realizaci projektu. Potenciální uchazeči rovněž vyjádřili svůj zájem do takto nastaveného projektu investovat a zúčastnit se výběrového řízení.

- Může zadavatel zabezpečit dostatečné odborné kapacity k řízení procesu přípravy projektu, výběru partnera a následného plnění smlouvy ve srovnání s dohodnutými výstupy?

ANO – zadavatel zabezpečil vlastní zaměstnance i externí poradce, kteří tvoří projektový tým po celou dobu přípravy projektu. Zároveň počítá s alokací zaměstnanců i finančních zdrojů na realizační fázi projektu (výstavba, monitoring plnění smlouvy).

- Je pravděpodobné, že na trhu je dostatečný zájem a schopnosti, které vyvolají dobrou konkurenční reakci?

ANO – testování trhu zjistilo zájem několika potenciálních soukromých partnerů. Aby byl dále povzbuzen zájem trhu, bude projekt před zahájením výběrového řízení dále marketingově propagován.

Fáze III.: Výběr soukromého partnera

Pomocné otázky uvedené v této fázi mohou zadavatele navést ke zjištění, zda trvají podmínky k dosažení hodnoty za peníze s ohledem na volbu výběrového řízení, transakční náklady a kvalitu konkurence ve výběrovém řízení.

Optimální volba výběrového řízení, transakční náklady a kvalita konkurence

- Existuje nějaká zkušenost, že o podobný projekt (z hlediska specifikace, sektoru realizace apod.) projevilo zájem málo kvalitních zájemců? Z jakých důvodů tento stav nastal a lze se jim v rámci tohoto projektu vyhnout?

NE – zadavatel si není vědom této zkušenosti. Jedná se o typickou strukturu PPP projektu v ověřeném sektoru.

- Existuje nějaká zkušenost, že v podobném projektu byly podány předražené a neodpovídající nabídky? Z jakých důvodů tento stav nastal a lze se jim v rámci tohoto projektu vyhnout?

NE – zadavatel zná několik obdobných projektů realizovaných v zahraničí a v žádném se takovéto problémy nevyskytly.

- Mohou nějaké aspekty připravovaného výběrového řízení negativně ovlivnit zájem trhu?

Je nutné vždy zvážit harmonogram výběrového řízení. Na soutěžní dialog by si měl zadavatel vyhradit min. 4 měsíce, lhůta pro podání nabídek by měla být rovněž 3 až 4 měsíce, aby uchazeči stačili kvalitně zpracovat své nabídky. Soutěžní dialog by měl být ukončen, až když všechny strany dosáhnou konsensu a zadavatel bude schopný definovat finální řešení. Již ukončený soutěžního dialogu nelze obnovit.

- Existují potenciální hrozby nebo překážky spojené s připravovaným typem výběrového řízení?

NE – v tomto případě je jasné, že projekt bude zadán soutěžním dialogem dle ZVZ. Jedná se o smlouvu, na kterou se vztahuje §156 ZVZ, tzn. o projekt v praxi označovaný jako „kvazikoncese“, což je neoficiální termín pro PPP projekty, jejichž platební mechanismus je založen na platbě za dostupnost. Soutěžní dialog v ČR již byl u PPP projektů použit, lze tedy čerpat poznatky z již realizovaných řízení.

- Je zadavatel schopen zajistit dostatečné zdroje k uskutečnění vybraného typu výběrového řízení (zejména odbornost, zkušenosti realizačního týmu apod.)?

ANO – zadavatel nanominoval do pracovního týmu své zaměstnance, kteří se specializují na investiční činnost a zadávání projektů a zároveň si najal i externí poradce z oblasti finanční, právní i technické na celou přípravu projektu, kteří disponují dostatečnými zkušenostmi s PPP. Projekt má plnou podporu zadavatele.

- Může mít zvolený typ výběrového řízení negativní dopad na předpokládanou hodnotu za peníze?

NEPŘEDPOKLÁDÁ SE – soutěžní dialog umožňuje na základě diskuze s uchazeči vybrat pro zadavatele to nejvýhodnější řešení, které bude nejlépe vyhovovat jeho potřebám.

- Odpovídal projevovaný zájem soukromého sektoru a počet zájemců, kteří podali žádost o účast po zveřejnění oznámení, očekáváním zadavatele?

ANO – do výběrového řízení se přihlásili 4 uchazeči.

- Kolik účastníků se kvalifikovalo a je jejich počet a kvalita dostačující k zajištění zdravě konkurenční soutěže?

Kvalifikační kritéria splnili 3 uchazeči, kteří byli vyzváni k účasti v soutěžním dialogu.

- Je zadavatel spokojen s úrovní konkurence?

ANO – 3 uchazeči splňují nároky na vytvoření konkurenčního prostředí a zároveň vedení dialogu neklade nadstandardní administrativní nároky na zadavatele.

- Byla zaznamenána konkurence při jednáních o podmínkách smlouvy a přenosu rizik?

ANO – po ukončení dialogu byly do smlouvy zapracovány změny ustanovení, které byly předmětem jednání jednotlivých kol dialogu a které jsou akceptovatelné jak pro zadavatele, tak v zásadě i pro všechny uchazeče, přestože jejich požadavky byly různé. V našem uvažovaném projektu měli v rámci dialogu k protokolům z jednání s jedním uchazečem přístup i ostatní uchazeči. Všichni 3 uchazeči podali nabídku a sešli se 3 různé cenové nabídky. Kromě finančních kritérií, která tvořila 80% hodnocení, 20% hodnocení připadlo na stavebně technické řešení projektu. Celkově vyhrála nabídka, která byla zároveň i nejlevnější.

- Je harmonogram výběrového řízení realistický a je dodržován?

ANO – harmonogram byl stanoven realisticky a byl dodržen. Zadavatel jej stanovil následovně:

Fáze výběru soukromého partnera	Trvání (měsíce)
Příprava podkladů k soutěžnímu dialogu	3
Prověření kvalifikace	2
Soutěžní dialog	4
Zpracování zadávací dokumentace	2
Lhůta pro předložení a zpracování nabídek	4
Lhůta pro hodnocení nabídek	1
Výběr soukromého partnera	1

- Jsou transakční náklady výběrového řízení z pohledu zadavatele i účastníků přiměřené a adekvátní k hodnotě smlouvy?

ANO – celkové transakční náklady na přípravu celého projektu včetně nákladů na poradenské služby tvoří cca 2% celkové hodnoty projektu. Náklady pro jednoho uchazeče pro vypracování nabídky se pohybovaly v desítkách milionů Kč, což je relativně standardní částka.

Dosažení optimálního přenosu rizik na soukromý sektor

- Je díky konkurenci možné dosáhnout optimální alokace rizik pro zadavatele?

ANO – 3 uchazeči vytvářejí dostatečné konkurenční prostředí.

- Je zadavatel na základě dosavadního průběhu soutěže stále přesvědčen, že všechny klíčové faktory, které ovlivňují hodnotu za peníze, budou zachovány?

ANO – platební mechanismus v podobě platby za dostupnost a princip navrhovaného systému penalizací zůstal zachován.

Kontakt

Ministerstvo financí
Odbor státního rozpočtu

Referát regulace a metodiky projektů
Partnerství veřejného a soukromého sektoru
(PPP)

Letenská 15
118 10 Praha 1
www.mfcr.cz

PPP Centrum, a.s.

Na Příkopě 3–5

110 00 Praha 1
info@pppcentrum.cz
www.pppcentrum.cz